

---

## Novas ameaças a paz e segurança: o papel da ONU<sup>1</sup>

---

VALERIE DE CAMPOS MELLO

Os anos que seguiram o final da Guerra Fria foram caracterizados por uma profunda mudança na natureza da abordagem das questões de paz e segurança. O lançamento da Agenda para a Paz, pelo então secretário geral Boutros Boutros Ghali, ilustrava a percepção de que finalmente surgira um espaço para a resolução de antigos conflitos e para a prevenção de futuros conflitos com a ONU em um papel central. O suplemento para uma Agenda para a Paz em 1995 foi mais longe, propondo uma maior institucionalização da área de paz e segurança e sugerindo a criação de estruturas que ligassem desenvolvimento e segurança.<sup>2</sup>

Do de vista político, estas mudanças resultaram na constituição de uma nova doutrina baseada no conceito de segurança humana, com um enfoque sobre o indivíduo, e não sobre os Estados. Tal enfoque sobre o indivíduo justifica-se pelo fato de que a maioria dos conflitos atuais ocorre dentro dos limites de territórios nacionais, constituindo portanto conflitos internos. Em alguns casos, são

- 
1. A primeira versão deste *paper* foi apresentada no Primeiro Encontro Nacional do Gap-Con, Grupo de Análise e Prevenção de Conflitos, organizado por Clóvis Brigagão da Universidade Cândido Mendes no Rio de Janeiro em janeiro de 2005.
  2. “An Agenda for Peace” (A/47/277 - S/24111, 17 June 1992) e “Supplement to an Agenda for Peace” (A/50/60 - S/1995/1, 3 January 1995)

os próprios Estados os perpetuadores da violência, falhando em seu dever de garantir a segurança de suas populações.

Tais avanços conceituais se deram em paralelo ao aumento considerável não só do número de missões de paz mas também de seu caráter. De missões estritamente de manutenção da paz ou observação de cessar-fogos, passamos a um conceito de operações de paz cada vez mais complexas, até chegarmos ao conceito de missões integradas, que possuem um braço militar mas também um forte componente civil composto por assistência política, com por exemplo ajuda no processo de transição para a democracia, construção de instituições e realização de eleições; um componente socioeconômico com ajuda à reconstrução, ao desarmamento e à desmobilização de combatentes; e ajuda na área de governança e direitos humanos.<sup>3</sup> A ênfase é na assistência à constituição de uma capacidade no país para desenvolver o Estado de Direito.

Com os atentados de 11 de setembro de 2001, a abordagem da ONU com sua ênfase na multipolaridade e na segurança humana foi questionada. A ação unilateral dos Estados Unidos e seus aliados no Iraque e a agenda de luta contra o terrorismo parecem ter colocado um fim ao otimismo dos anos 90 e a uma era de multilateralismo e cooperação.

Para responder às novas realidades e à nova natureza das ameaças a paz e segurança, o secretário geral Kofi Annan preparou um pacote de reformas que está no momento sendo debatido em Nova York. As negociações sobre a reforma da ONU assumem um caráter central, na medida em que serão determinantes para o futuro da organização como um todo e para a estrutura do sistema internacional nas próximas décadas. Após uma análise do conceito de segurança humana e da noção de prevenção de conflitos armados tal como ela vem sendo definida na ONU, este artigo apresentará

---

3. A mudança na natureza das operações de paz foi objeto do chamado “Relatório Brahimi”. Ver A/55/305-S/2000/809 21 Agosto de 2000, “Report of the Panel on United Nations Peace Operations”.

os principais pontos da proposta de reforma da ONU na área de paz e segurança, para em seguida debater os aspectos polêmicos da reforma e concluir sobre suas chances de sucesso.

## 1. A ONU e a segurança humana

Na análise da segurança humana, o ponto de partida é que paz e conflito não são conceitos estáticos, ambos são dinâmicos, conectados, às vezes simultâneos, e que evoluem no tempo. Ambos são criações humanas e ambos podem ser influenciados. Os conflitos surgem de causas diversas e interligadas. Por isso, a prevenção e mitigação de conflitos requer a combinação de políticas, programas e técnicas que reflitam as causas e estágios de vários conflitos.

Por prevenção de conflitos, entendemos um *continuum* de ações que vai desde a diplomacia preventiva, passa pela ação preventiva, pela prevenção de crises até a construção da paz e a prevenção da recorrência dos conflitos.

Em sua intervenção de setembro de 1999 na 54ª Sessão da Assembleia Geral, o secretário geral afirmou que “cada intervenção armada é resultado do fracasso da prevenção”. Segundo ele, é necessário passar de uma abordagem em termos de manejo de crises e de emergências para uma abordagem mais pró-ativa que vise impedir a erupção de conflitos violentos. Cada vez mais, um dos desafios da ONU é prever conflitos, atacando as causas profundas da instabilidade e da violência política, tais como a pobreza, a falta de educação e as disparidades e desigualdades entre povos e comunidades. Existe um reconhecimento crescente de que o desenvolvimento é o instrumento mais eficiente de prevenção de conflitos e de reconstrução da paz.

Hoje, o *leitmotiv* das atividades da ONU na área de paz e segurança é a necessidade de “passar de uma cultura da reação a uma cultura da prevenção”. A própria Carta das Nações Unidas afirma que o objetivo central da organização é “salvar gerações seguintes do açoite da guerra” (Preâmbulo). Para entender melhor o

debate sobre prevenção é útil distinguir entre a *prevenção operacional*, ou seja, atividades desenvolvidas quando a violência parece iminente, e a *prevenção estrutural*, que implica atingir as causas profundas dos conflitos.<sup>4</sup>

Enquanto a prevenção operacional sempre fez parte do leque de atividades da diplomacia clássica, a prevenção estrutural não faz parte do *mainstream* dos assuntos diplomáticos. Se todos estão de acordo que esforços devem ser realizados para evitar que situações cheguem ao ponto de violência iminente, agir sobre as condições estruturais que alimentam as raízes profundas dos conflitos vai muito além da compreensão clássica de paz e segurança. A prevenção estrutural supõe o estabelecimento de sistemas legais internacionais, de mecanismos de soluções de controvérsias e arranjos cooperativos, a provisão das necessidades econômicas, sociais, culturais e humanitárias básicas, e a reconstrução de sociedades que foram devastadas por guerras ou outros conflitos.

Os fatores estruturais afetam as chances de violência mas não causam a violência em si. A destruição ambiental, o crescimento populacional, a escassez de recursos, a perda de valores ou tradição, a pobreza, o legado colonial, a etnicidade, todos são exemplos de áreas em que a ONU poderia exercer seu papel de prevenção estrutural.

São cinco as premissas básicas das ações da ONU na área de prevenção de conflitos. Primeiro, a prevenção é uma das obrigações primárias dos Estados membros. Segundo, a responsabilidade maior pela prevenção dos conflitos é dos atores nacionais, e o papel da ONU é apoiar os esforços nacionais. Terceiro, a ação preventiva deve ser realizada no estágio inicial do ciclo do conflito e deve responder às causas estruturais dos conflitos. Quarto, uma estratégia eficiente de prevenção requer uma abordagem compreensiva que inclua me-

4. Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict 1997. Final Report. Washington D.C. Esta categorização entre prevenção estrutural e prevenção operacional foi retomada pelo secretário geral em 2001. Ver A/55/985-S/2001/574, A/55/985/Corr.1-S/2001/574/Corr.1, Report of the Secretary-General on the Prevention of Armed Conflict. New York, 2001.

didadas tanto de curto como de longo prazo. Por fim, ela também depende da cooperação de uma diversidade de atores, não só da ONU e suas agências, como também das instituições de Bretton Woods como o Banco Mundial e o FMI, dos Estados membros, de organismos regionais, da sociedade civil, e do setor privado e outros atores.

## 2. A nova dimensão da prevenção após 11 de setembro

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 demonstraram que tanto os Estados como as instituições de segurança coletiva falharam em acompanhar a natureza das ameaças à paz e à segurança. Fracos e poderosos, ricos e pobres estão hoje vulneráveis frente a uma série de fenômenos que ainda não dominamos ou entendemos plenamente, mas que oferecem a possibilidade de níveis de destruição sem precedente. Em tais circunstâncias, a necessidade absoluta de reforçar as ações multilaterais se apresenta com uma nova urgência.

Neste contexto, em setembro de 2003, em discurso para a Assembleia Geral, o secretário geral da ONU alertou que a ONU estava em uma “encruzilhada” e que ela poderia ou alçar-se para enfrentar as novas ameaças ou afundar-se em meio à discórdia entre Estados membros e ações unilaterais.

Para remediar tal situação, o secretário geral constituiu um painel de alto nível, uma Comissão de Notáveis, para examinar como a ONU deveria ser reformada. Formado por 16 diplomatas, presidido pelo ex-primeiro ministro da Tailândia, Anand Panyarachun, e contando com a participação do embaixador Baena Soares, o Painel apresentou seu relatório em dezembro de 2004.<sup>5</sup> A proposta, que recebeu o apoio do secretário geral, está agora sendo debatida pelos Estados membros e alguns de seus elementos deverão ser aprovados após negociações durante a abertura da próxima Assembleia Geral da ONU em setembro de 2005.

5. “A more secure world: our shared responsibility”. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change”. United Nations, December 2004.

Trata-se da maior proposta de mudança desde 1945, com o objetivo de criar um novo consenso sobre o que a segurança coletiva significa no século XXI e sobre as responsabilidades, compromissos, estratégias e instituições necessárias para que o sistema de segurança coletiva seja eficiente e justo.

## 2.1 *Conceitos básicos*

O ponto de partida do projeto de reforma é o de que vivemos num mundo com ameaças novas e em constante evolução, que não poderiam ter sido antecipadas no momento da criação da ONU – ameaças tais como o terrorismo e o colapso de Estados em resultado da pobreza, doenças e guerras civis.

Existem três dimensões-chave da segurança coletiva. Em primeiro lugar, no mundo de hoje, uma ameaça contra um é uma ameaça contra todos. As ameaças não obedecem às fronteiras dos Estados, elas estão conectadas e devem ser enfrentadas em nível não só nacional como também regional e global. Em segundo lugar, todo Estado, qualquer que seja seu tamanho ou potência, depende da cooperação internacional para sua segurança. Por fim, nem todos os Estados têm a capacidade ou a vontade política de responder por sua responsabilidade de proteger sua própria população ou de não causar dano a seus vizinhos.

Alguns exemplos desta realidade são que a globalização implica que um ataque terrorista contra um país industrializado teria consequências devastadoras para o bem-estar de milhões de pessoas nos países em desenvolvimento, ou que cada um dos 700 milhões de passageiros aéreos por ano pode carregar uma doença contagiosa e mortal. Frente a esse tipo de ameaças, as instituições de segurança coletiva e a ONU em particular funcionam. Por exemplo, mais guerras civis acabaram através de negociações nos últimos 14 anos do que nos 200 anos precedentes. A Organização Mundial da Saúde conseguiu parar a epidemia da gripe asiática (SARS) antes que ela matasse milhares de pessoas.

No entanto, a ONU deve continuar a modernizar-se para enfrentar 6 categorias de ameaças. São elas: guerra entre Estados; violência entre Estados, incluindo guerras civis, violações de direitos humanos em larga escala e genocídio; pobreza, doenças infecciosas e destruição do meio ambiente; armas nucleares, químicas, biológicas e radiológicas; terrorismo; crime organizado transnacional.

Para responder a essas ameaças, é preciso desenvolver novas políticas de prevenção. Em primeiro lugar, o desenvolvimento econômico sustentável deve ser a primeira linha de resposta para a segurança coletiva. Dos 34 países que estão mais longe de alcançar as Metas do Milênio estabelecidas pela ONU, 22 estão em situação de conflito armado ou estão emergindo de um conflito.<sup>6</sup> Combater a pobreza não só salva milhões de vida, mas também reforça a capacidade dos Estados de combater o terrorismo, o crime e a proliferação. A ONU também precisará dedicar mais atenção a potenciais ameaças causadas pela degradação do meio ambiente e mudanças climáticas. Tanto a escassez como a abundância de recursos naturais pode levar a conflitos violentos. Ao ameaçar o ambiente de vida das populações e ao contribuir para desigualdades econômicas e sociais, os problemas ambientais exacerbam causas diretas de conflitos, tais como migrações, conflitos étnicos e declínio da atividade produtiva. Para a ONU, os problemas ambientais constituem um tema de segurança já que eles estão ligados a conflitos internos que podem espalhar-se para além de fronteiras nacionais.<sup>7</sup> A ONU já possui uma certa experiência em assistir o estabelecimento de arranjos cooperativos entre Estados para o manejo de recursos compartilhados por vários países, como a água por exemplo, assim contribuindo para o objetivo de prevenir conflitos violentos. No entanto, as implicações da escassez de recursos naturais ou da má

6. Ver o Capítulo 12 do Relatório Sachs: “Investing in development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals”. Janeiro de 2005.

7. Ver “Environment and Security: the role of the United Nations”. Roundtable conference, June 2 2004. United Nations Foundation, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

utilização desses recursos devem ser consideradas de maneira mais sistemática (CONCA e DABELKO, 2004).

Um segundo ponto importante diz respeito ao fato de que prevenir guerras, tanto entre Estados como dentro de um Estado, é do interesse de todos. Isso implica por exemplo considerar meios para proteger governos contra golpes inconstitucionais, e proteger direitos das minorias. Também implica a regulamentação de fatores que alimentam conflitos, como por exemplo a exploração de recursos naturais tais como diamantes, cobalto ou petróleo.

Para prevenir o uso de armas nucleares, biológicas e químicas, o relatório recomenda fortalecer o regime de não-proliferação. E, para reverter o quadro de disseminação de armas nucleares, os países deveriam ter o direito de conseguir o fornecimento de combustível para suas plantas de energia nuclear, sob orientação da Agência Internacional de Energia Nuclear (AIEA), contanto que estejam de acordo como regime de inspeção. Essas inspeções deveriam ser drasticamente enrijecidas.

Na área da prevenção do terrorismo, somente a cooperação entre todos os Estados e a troca constante e sistemática de informação poderá contribuir para lutar contra as verdadeiras causas do terrorismo e impedir que ele se torne uma oportunidade para algumas organizações. O Comitê do Conselho de Segurança de luta contra o terrorismo, estabelecido pela Resolução 1373 de setembro de 2001 está ajudando os países membros a reforçarem suas capacidades de aderir a normas internacionais e convenções anti-terrorismo. Por outro lado, o efeito da Guerra no Iraque sobre a luta contra o terrorismo ainda não é plenamente conhecido; mas é bem possível que ela contribua para alimentar o extremismo na região e provencie novas motivações para o terrorismo. A ONU certamente terá um papel na luta contra essas redes globais de terrorismo e na luta contra as causas profundas do terrorismo.

A proposta de reforma afirma que o terrorismo é uma ameaça contra todos os Estados, e contra a ONU como um todo, e não é nunca justificado. Pela primeira vez, o conceito de terrorismo ganha uma definição, sendo entendido como qualquer ação tendo como

alvo não-combatentes e civis. O relatório pede para a Assembléia Geral que conclua uma convenção internacional sobre o terrorismo, que consolide todos os textos existentes sobre terrorismo e que estabeleça a obrigação de todos os Estados membros com esse texto de combate ao terrorismo. Ele também pede ao secretário geral que prepare uma estratégia global de luta contra o terrorismo.

O relatório aponta que terroristas usam o crime organizado para movimentar dinheiro, pessoal e material pelo mundo. Governos e grupos rebeldes também vendem recursos naturais para financiar suas guerras. Em muitos casos, a capacidade institucional dos Estados é enfraquecida pela corrupção. Combater o crime organizado é essencial para ajudar os Estados a construir a capacidade para exercer suas responsabilidades soberanas. Para isso, várias medidas são recomendadas, como por exemplo o estabelecimento de uma autoridade central para facilitar a troca de informações entre autoridades judiciais e fornecer assistência legal e ajuda na implementação de pedidos de extradição, e a negociação pela Assembléia Geral da ONU de uma convenção internacional sobre a lavagem de dinheiro.

Além de medidas preventivas, em alguns casos algumas ameaças deverão ser enfrentadas através do uso da força, o projeto de reforma examina mais uma vez a questão fundamental das condições abaixo sob as quais o uso da força é considerado legítimo.<sup>8</sup>

*O uso da força é definido pelo artigo 51 da Carta das Nações Unidas, que atribui aos Estados o direito inerente à defesa própria, contanto que o ataque seja considerado iminente, que ele seja reconhecido como o último recurso, e que a ação seja proporcional. O Conselho de Segurança tem a autoridade para agir de maneira preventiva, mas raramente o faz. No futuro, o Conselho deverá preparar-se para ser mais pró-ativo, tomando decisões mais cedo, e con-*

---

8. Ver o *paper* “Issues before the UN’s High Level Panel – The Use of Force”. March 1-2 2004. Sponsored by the Stanley Foundation and the UN Foundations. Arden Conference Center, Harriman New York.

*siderando a autorização de medidas coercitivas num estágio pouco avançado. Ademais, os Estados que temem a emergência de ameaças distantes têm a obrigação de levar essas preocupações ao Conselho.*

O Relatório também aceita a norma emergente da responsabilidade de proteger, centrada em dois princípios básicos: a soberania dos Estados implica responsabilidade, e cabe aos Estados a responsabilidade de proteger suas populações. Quando populações sofrem por causa de guerras internas, repressão, ou falência do Estado, e o Estado em questão não pode ou não quer agir para diminuir tal sofrimento, o princípio da não-intervenção deve ser substituído pelo princípio da responsabilidade de proteger. Em caso de conflito ou de uso da força, isto implica um compromisso internacional real para com a reconstrução do país.

Neste sentido, a proposta de reforma recomenda o estabelecimento pelo Conselho de Segurança e após consulta com o ECOSOC de uma Comissão para a Construção da Paz, um novo mecanismo com a função explícita de assistir países que emergem de conflitos. Tal Comissão teria como função explícita identificar países correndo risco de colapso, organizar, em parceria com o governo, assistência ativa para prevenir uma deterioração da situação, e assistir na reconstrução e consolidação da paz.

A proposta também inclui recomendações para outras mudanças institucionais, a mais discutida de todas sendo a reforma do Conselho de Segurança. Para aumentar sua credibilidade e eficiência, reverter a sua sentida falta de legitimidade, em particular sobre o tema do uso da força, é necessário que ele reflita melhor as realidades atuais. Muitos países se preocupam com o fato de que os critérios para a intervenção serão forjados unicamente por aqueles que possuem a capacidade política de intervir. A proposta atual é aumentar o Conselho de 15 membros para 24, e dois modelos são oferecidos. Um prevê novos membros permanentes sem direito a veto. Outro prevê membros semi-permanentes que devem ser eleitos pelo Conselho a cada 4 anos, e podem ser re-eleitos. Nenhuma

das opções prevê o direito ao veto, já que o consenso parece ser de que o veto deve ser erradicado, e não atribuído a novos membros.

Por fim, a proposta também prevê a revitalização da Assembleia Geral e do ECOSOC e uma revigoração da Comissão de Direitos Humanos, tornando-a uma comissão universal (o que acabaria com o debate político sobre quem deve ser membro ou não) e com mais ativistas e menos diplomatas nas delegações.

### **3. Reações à proposta de Reforma: uma análise preliminar**

O debate entre Estados membros ainda está em um estágio inicial. Mas algumas reações já são perceptíveis.

A ONU tentou apresentar uma visão que não seria considerada como favorecendo os interesses somente dos países mais avançados, ou seja, evitou um enfoque puramente nos temas de terrorismo e armas de destruição em massa. Uma boa parte do mundo não considera o terrorismo e as armas de destruição em massa com o mesmo grau de alarme do que os Estados Unidos. A proposta tenta criar um processo através do qual os Estados membros podem harmonizar suas percepções das ameaças e oferecer apoio e assistência mútua. Para isso, a proposta incorpora o que considera ameaças importantes para as populações em todas as partes do mundo, como pobreza, meio ambiente e pandemias.

No momento, parece que todos reconhecem que as ameaças à segurança tais como entendidas durante a Guerra Fria não existem mais. Algumas velhas ameaças tais como a questão da Palestina ou de Kashmira permanecem, mas uma grande quantidade de problemas novos e difíceis surgiu no topo da agenda política internacional, como por exemplo a falência dos Estados, o terrorismo, a manutenção da paz, assim como ameaças socioeconômicas e epidemias como a AIDS.

Também parece que o papel central da ONU na tarefa de lidar com Estados falidos está sendo reconhecido. A falta de uma estrutura sólida de governança em vários países é um fator de risco que merece ser acompanhado mais sistematicamente. No Afeganistão

por exemplo, a existência do regime fanático dos Talibãs deu cobertura e proteção a Osama Bin Laden, com os resultados que conhecemos. As forças mais destruidoras do mundo muitas vezes operam em sombras onde o Estado de Direito não existe.

Já sobre o tema da intervenção e da responsabilidade de proteger, a polêmica é grande.<sup>9</sup> As consultas iniciais indicam que não será fácil obter um acordo sobre a necessidade de intervenção em caso de sistemas políticos delinquentes para estabelecer concepções de governança democrática e de direitos humanos que reflitam valores que são vistos por alguns como sendo claramente ocidentais. Também fica claro que considerações estratégicas continuarão a dominar a determinação de interferir em assuntos internos de outros países. Enquanto Kosovo e Timor Leste mereceram atenção destacada, existe uma percepção de que conflitos na África parecem não contar com igual apoio e engajamento por parte dos países ocidentais. O exemplo atual do Sudão e da situação em Darfur reforça tal percepção. Apesar de terem declarado a situação um genocídio, os Estados Unidos não parecem pensar em uma solução que incluiria alguma ação militar americana. A posição atual do Conselho de Segurança é de apoiar os esforços da União Africana, que está monitorando um cessar-fogo assinado em abril de 2004. Mas a violência em larga escala continua. A recomendação de uma Comissão de Investigação de que o tema seja tratado pela Corte Penal Internacional já vem sendo criticada pelos Estados Unidos, que se opõem à própria existência da Corte e sugerem o estabelecimento de uma Corte especial para o Sudão.

Adicione-se a isso a oposição de membros permanentes do Conselho de Segurança tais como Rússia e China, que temem abrir

---

9. O termo “responsabilidade de proteger” foi criado pela Comissão Internacional sobre a Intervenção e Soberania dos Estados, uma iniciativa canadense que afirma que tal responsabilidade deveria fazer parte do código de cidadania mundial de todos os países e povos do século XXI. International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001), *The Responsibility to Protect*. Report of the ICISS, December 2001.

precedentes que poderiam levar a intervenções na Chechênia ou no Tibet. Os fatos parecem indicar que a intervenção humanitária se daria de maneira altamente seletiva, dependendo antes de mais nada dos interesses vitais dos principais Estados interventores.

Outro fator de discórdia é o papel preponderante dado ao Conselho de Segurança na proposta de reforma. A proposta é vista em alguns meios como uma proposta cujo objetivo primordial é acentuar a autoridade do Conselho de Segurança. Vários países, inclusive o Brasil, estão argumentando que a revitalização da Assembléia Geral deveria ser um dos objetivos centrais da reforma e estão estudando como criar um espaço dentro da Assembléia para a criação de um consenso sobre os temas da responsabilidade de proteger, do desarmamento, do terrorismo e outros.<sup>10</sup>

Outra dimensão polêmica da agenda de segurança humana é dada pela tensão entre o fato de que a agenda está centrada no indivíduo, enquanto a Carta das Nações Unidas e todo o sistema internacional permanecem baseados no Estado-Nação, responsável pela segurança e bem-estar de suas populações. Existe a percepção de que a agenda da ONU tende a ultrapassar os Estados.

Também existe a percepção da exclusão contínua dos países em desenvolvimento dos foros de decisão. Supondo que todos aceitem que a prevenção é desejável (afinal de contas, ela salva vidas e custa menos que a guerra) e que a intervenção é um princípio aceitável, o que garante que as decisões não seriam tomadas de modo *ad hoc*? A intervenção é válida somente para Estados fracos como Kosovo e Timor Leste, ou ela é válida também para Tibet e Chechênia?

Ademais, embora a agenda tente focar o indivíduo, e não o Estado, pode-se apontar que a capacidade de participação das populações afetadas pelos conflitos nos processos de decisão sobre como a ONU responde a suas demandas é extremamente limitada.

---

10. Pontos apresentados durante o discurso do embaixador Ronaldo Mota Sardenberg em ocasião da reunião informal sobre o Relatório sobre Ameaças, Desafios e Mudança. 59ª Assembléia Geral da ONU, 28 de janeiro de 2005.

Os contatos com a sociedade civil e ONGs estão aumentando, mas permanecem limitados no dia-a-dia da diplomacia da ONU.<sup>11</sup>

Outro problema claro é o apoio incerto dos EUA. Se por parte da maioria dos países europeus o apoio é praticamente total, os EUA parecem mais interessados em manter a possibilidade de decidir caso a caso de acordo com seus interesses nacionais. Existe também uma campanha contra a ONU nos meios conservadores americanos que deve dificultar muito uma posição engajada por parte dos EUA no processo de reforma da ONU. Propostas que impliquem um aumento de contribuições à ONU têm fortes chances de serem rejeitadas. No entanto, o fato de que os EUA precisarão da ONU no Iraque pode vir a abrir espaço para um compromisso. Por outro lado, o uso pelos EUA dos termos prevenção e preempção como uma estratégia envolvendo o uso da força militar também coloca em risco o conceito da ONU de prevenção como um conjunto de atividades socioeconômicas cujo objetivo é evitar o uso da força. Ao definir a preempção como prevenção, os EUA acabam sendo percebidos por boa parte do mundo como sendo em si uma ameaça à segurança (GADDIS, 2005). Ao avançar contra alguns valores e interesses comuns, os EUA parecem ter erodido as bases de sua própria liderança e credibilidade, e isso poderá também afetar o trabalho da ONU em áreas como as operações de paz em que a liderança americana é fundamental.

#### 4. Conclusão

A ONU se encontra em uma encruzilhada crítica: se a ONU e o Conselho de Segurança não readquirirem a confiança dos Estados e das populações do mundo, Estados individuais cada vez mais terão recurso a suas próprias percepções nacionais do que são novas

11. As relações entre a ONU e a sociedade civil foram objeto de estudo de outro painel, presidido pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Ver o relatório “We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance” 2004.

ameaças e como enfrentá-las. Para impedir tal desenvolvimento, a ONU deverá demonstrar sua habilidade de efetivamente apresentar soluções às novas ameaças. Para tal, serão necessárias mudanças.

A percepção atual é de que um grande acordo entre Norte e Sul sobre a agenda da segurança humana e as respostas da ONU às novas ameaças ainda não foi alcançado. Um paralelo útil pode ser feito com o processo de formação de consenso sobre o tema da proteção ambiental, também forjado através de um longo processo normativo na ONU. Para atender aos interesses dos países mais pobres de reforçar a agenda do desenvolvimento e reverter a imagem da proteção ambiental como um obstáculo ao desenvolvimento, foi forjado o conceito do desenvolvimento sustentável, hoje aceito por todos, acompanhado por conceitos-chave como “recursos novos e adicionais”, e “transferência de tecnologia”.

Na área de paz e segurança, parece que tal consenso sobre a segurança humana ainda está por ser formado. Mas a atual proposta de reforma da ONU é o início de um processo importante, um passo na direção da construção de uma agenda comum na área da paz e da segurança, uma agenda que responda à necessidade de proteger o mundo contra todos os tipos de ameaças, tanto no Norte como no Sul.

#### Referências bibliográficas

- CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICT 1997. *Final Report*. Washington D.C., 1997.
- CONCA, Ken, DABELKO, Geoffrey D. (Eds.). *Green Planet Blues: environmental politics from Stockholm to Johannesburg*. 3 ed. Boulder, CO: Westview Press, 2004.
- GADDIS, John Lewis. Grand Strategy in the second term. *Foreign Affairs*, jan.-fev., 2005.
- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The responsibility to protect*. Report of the ICISS, dez. 2001.
- RELATÓRIO SACHS. Investing in development. A practical plan to achieve the millennium development goals. Jan. 2005. (Capítulo 12).



## Resumo

*Após uma análise do conceito de segurança humana e da noção de prevenção de conflitos armados tal como ela vem sendo definida na ONU, este artigo apresenta os principais pontos da proposta de reforma da ONU na área de paz e segurança, para em seguida debater os aspectos polêmicos da reforma e concluir sobre suas chances de sucesso.*

---

# O Conselho de Segurança das Nações Unidas: *60 anos não é nada...*

---

MARÍA CRISTINA ROSAS

*Nós [os americanos] criamos o Conselho de Segurança das Nações Unidas para que, ao contrário da Sociedade das Nações, nossas deliberações fossem algo mais que uma conversa, e para que nossas resoluções fossem algo mais que um desejo.*

George W. Bush

Em discurso perante a Assembléia Geral das Nações Unidas, setembro de 2002

## Introdução

A história do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) remonta ao estabelecimento do Conselho da Sociedade das Nações.<sup>1</sup> Entre suas funções, quase idênticas às da

- 
1. O Conselho inicialmente foi integrado por dez países, que foram os Estados principais que participaram da Conferência de Paz de 8 de fevereiro de 1919, para posteriormente terminar suas funções em 24 de março do mesmo ano, sendo substituído pelo Conselho dos Cinco (Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Itália e Japão), todos eles permanentes. Posteriormente, o Conselho se reduziu a quatro membros, toda vez que o representante japonês decidiu não participar dos encontros deste órgão, a menos que se abor-dassem temas que tivessem que ver diretamente com os japoneses (*continua*)